

TESIS
3863

**Universidad del Salvador- Facultad de Ciencias Sociales
Carrera de Ciencia Política**



**Inestabilidad Provincial vs. Estabilidad Municipal
Factores institucionales que marcan la diferencia (1983-2006)**

Juan Cruz González

Tesis para obtener el Título de Licenciatura en Ciencia Política
Tutora: Profesora Carla Carrizo

Datos del Autor: juancruz_x88@hotmail.com

ÍNDICE GENERAL

	Páginas
Introducción.....	5
Capítulo 1. Estado de la Cuestión y Marco Teórico.....	12
1.1 Inestabilidad y Régimen Presidencial en América Latina	13
1.2 Presidencialismo e Inestabilidad Política Argentina.....	19
1.3. El Municipio como Unidad de Análisis.....	21
Capítulo 2. Metodología: El Diseño de la Investigación.....	26
2. 1. La Hipótesis de Investigación y Factores Institucionales.....	27
2. 2. Autonomía Municipal y Estabilidad Provincial.....	34
Capítulo 3. Comparación Institucional; Provincias vs. Municipios.....	38
3. 1. Provincias con Inestabilidad Política Media – Alta.....	39
3. 2. Provincias con Máxima Inestabilidad Política.....	47
3. 3. Casos Extremos: Tucumán y Santiago del Estero.....	51
3. 4. Principales Resultados.....	58
Conclusiones Finales.....	60
Anexos.....	64
Bibliografía.....	66

ÍNDICE DE CUADROS

	Páginas
Tabla 1. Factores Institucionales de la Estabilidad en los Presidencialismos Nacionales y Subnacionales de Argentina (1983-2006).....	21
Tabla 2. Variables Institucionales para medir Estabilidad en los Presidencialismos Municipales de Argentina (1983-2006).....	31
Tabla 3. Ejemplo de Ponderación de Valores.....	32
Tabla 4. Total de Municipios por Provincia: Distinción por grado de Estabilidad.....	34
Tabla 5. Comparación de Variables Institucionales: Córdoba.....	40
Tabla 6. Comparación de Variables Institucionales: Chubut.....	41
Tabla 7. Comparación de Variables Institucionales: Jujuy.....	42
Tabla 8. Comparación de Variables Institucionales: Tierra del Fuego.....	43
Tabla 9. Comparación de Variables Institucionales: San Juan.....	44
Tabla 10. Comparación de Variables Institucionales: Santa Cruz.....	45
Tabla 11. Comparación de Variables Institucionales: Tucumán.....	46
Tabla 12. Comparación de Variables Institucionales: Catamarca.....	47
Tabla 13. Comparación de Variables Institucionales: Corrientes.....	49
Tabla 14. Comparación de Variables Institucionales: Santiago del Estero.....	50
Tabla 15. Similitud Institucional y Grados de Estabilidad Presidencial en Capitales de Provincias Argentinas.....	58
Tabla 16. Diseño Institucional y Desempeño Municipal en las Ciudades Capitales de Las Provincias Argentinas.....	59
Tabla 17. Similitud Institucional.....	59
Tabla 18. Evolución de los Ejecutivos Municipales en Provincias con Inestabilidad Política Media Alta: Córdoba y Chubut (1983-2007).....	64
Tabla 19. Evolución de los Ejecutivos Municipales en Provincias con Inestabilidad Política Media Alta: Jujuy y Santa Cruz (1983-2007).....	64

Tabla 20. Evolución de los Ejecutivos Municipales en Provincias con Inestabilidad Política Media Alta: Tierra del Fuego y San Juan (1983-2007).....64

Tabla 21. Evolución de los Ejecutivos Municipales en Provincias con Inestabilidad Máxima o Total de Gobierno: Catamarca y Corrientes (1983-2007).....65

Tabla 22. Evolución de los Ejecutivos Municipales en Provincias con Inestabilidad Máxima o Total de Gobierno: Santiago del Estero y Tucumán (1983.-2007).....65



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

INTRODUCCIÓN

A partir de la caída del muro de Berlín en 1989 se ha expandido la importancia que se confiere a la Democracia como valor universal (Sen, 1999) y como régimen político. Sin embargo, la aplicación efectiva y consolidación de este tipo de régimen en países de Latinoamérica forma parte de una agenda en curso y aún pendiente. Se entiende que la búsqueda de una mejor calidad institucional es un objetivo primordial, en pos de garantizar mayor igualdad frente a la ley y verdaderas libertades individuales en un Estado de derecho (Levine y Molina, 2007; Morlino, 2008).

Como bien sabemos las instituciones representativas, como conjunto de normas que regulan la acción de un grupo de individuos, son por naturaleza dinámicas. Su evolución está dada por los cambios en los paradigmas ideológicos y culturales, compuestos por los valores y los intereses públicos y privados, tanto de sectores mayoritarios como minoritarios de nuestra sociedad (North, 1993). Esta dinámica colectiva se traduce en una dinámica normativa, donde a través del principio de representatividad los actores políticos formulan, ejecutan y controlan el cumplimiento de leyes popularmente legítimas. Sin embargo, los hechos trascienden esta lógica. Mientras la estabilidad del régimen democrático se ha consolidado en las democracias latinoamericanas, un nuevo fenómeno de inestabilidad ha surgido en estos sistemas: la alteración de mandatos de los ejecutivos o bien la salida anticipada del poder de los presidentes (Pérez Liñán, 2003, 2008, 2009; Llanos y Marsteintredet, 2010).

El estudio de este tipo de inestabilidad en las democracias presidenciales del área ha generado distintos programas investigación que, desde la política comparada, apuntan a identificar los factores políticos, institucionales y coyunturales asociados al problema con el objetivo de encontrar diagnósticos que puedan prevenir a la sociedad de este tipo de sucesos. Creemos que la identificación de los factores institucionales que originan este tipo de hechos es

de suma importancia ya que permite la búsqueda de alternativas normativas que evitarían el surgimiento de procesos de inestabilidad dentro del régimen democrático.

En el caso particular de Argentina, donde el fenómeno de la inestabilidad de los presidentes ha sido frecuente entre 1983 y 2010, la combinación de un Estado federal con un régimen de gobierno presidencial nos plantea un escenario sistémico en donde, al realizar un diagnóstico del problema es necesario analizar las partes componentes del todo, ya que en ellas podrían encontrarse las potenciales causas del mismo. Es por este motivo que se ha decidido hacer hincapié en los gobiernos municipales como unidades políticas mínimas de la autoridad estatal.

Una aproximación a la incidencia de este fenómeno en la nueva democracia Argentina lo ofrecen Carrizo y Galván (2006), quienes cuantifican que desde 1983 a las elecciones presidenciales de 2007 Argentina pasó por un total de cinco períodos gubernamentales (el primero de seis años y los demás, tras la reforma constitucional de 1994, de cuatro años). Del total de estos períodos dos sufrieron interrupciones de mandato tras la renuncia del ejecutivo: Raúl Alfonsín (UCR) en 1989 y Fernando De la Rúa (UCR) en 2001. En el primer caso la sucesión se realizó mediante el adelantamiento de las elecciones mientras que el segundo conllevó un arduo proceso en el cual al menos cinco políticos distintos ocuparon el cargo ejecutivo. Durante este proceso, tres de estas presidencias pueden ser denominadas *de transición*, por el poco tiempo de duración mientras dos, en cambio, pueden ser consideradas verdaderas *presidencias legislativas* debido a que es el Congreso quien elige al sucesor del ejecutivo: las presidencias de Rodríguez Saá (PJ) y Duhalde (PJ) (2002-2003).

Si se considera, entonces, que tampoco estas dos presidencias legislativas logran terminar en el tiempo el mandato preestablecido, Argentina lideraría junto a Bolivia el ranking de democracias latinoamericanas donde los presidentes no han concluido el mandato (Valenzuela, 2008). En efecto, se observa que del total de períodos presidenciales (los electos por votación directa que son cinco más los dos presidentes electos por votación indirecta o

legislativa) cuatro presidencias han visto interrumpido su mandato, es decir, más de la mitad del total.

Debido a la magnitud que presenta en la democracia argentina este fenómeno de neo-inestabilidad, es decir, cuando caen presidentes pero no el régimen democrático (Pérez Liñán, 2009), en el artículo "Presidencialismo y conflictos políticos en Argentina", Carrizo y Galván (2006) deciden ampliar el universo de análisis, incluyendo los presidencialismos provinciales, para evaluar si este fenómeno que ocurre a nivel nacional también ocurre nivel subnacional, es decir, con los ejecutivos de las provincias Argentinas y cuáles serían los factores institucionales o políticos asociados a la problemática.

Entre los principales hallazgos que ofrece la investigación de las autoras mencionadas se destacan los siguientes:

- 1) En primer lugar, que el fenómeno de la inestabilidad de los ejecutivos también ocurre a nivel subnacional, es decir, en el ámbito de los presidencialismos provinciales de Argentina y que a diferencia de lo que ocurre a nivel nacional afecta más a los gobernadores del PJ que a los de la UCR y, por lo tanto se asocia, en principio, más a situaciones de gobiernos de mayoría que a gobernadores con gobiernos divididos o que no cuentan con mayorías en las legislaturas provinciales. En efecto, según lo indican las autoras, *"entre 1983 y 2006 tienen lugar 27 alteraciones al mandato de los ejecutivos provinciales sobre un total de 139 mandatos (el 19,5%). Asimismo, los gobernadores renuncian por conflictos políticos en el 67% de los casos (18/27) los cuales en un 56% (10/18) ocurren en gobiernos monocolor de mayoría"* (Carrizo y Galván, 2006:39).
- 2) En segundo lugar, se destaca, a nivel nacional, la asociación entre estabilidad y cambios institucionales que tienden alterar la dinámica efectiva del régimen y en una dirección que acentúa la fragmentación del sistema de partidos. Asimismo, la tendencia general, en el universo de casos inestables, tanto a nivel nacional como provincial,